



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 del T.R.L.P.I. (Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 12 abril 1996)



CURSO
1999
2000

24 de Enero de 2000



LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL MILENIO

por

MARCELINO OREJA AGUIRRE

Presidente del Instituto de Estudios Europeos
de la Universidad San Pablo - CEU

LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL MILENIO

*Magnífico y Excelentísimo Señor Rector
Excelentísimas e Ilustrísimas Personalidades Académicas
Queridos compañeros, alumnos y amigos*

LA SITUACIÓN MUNDIAL EN VÍSPERAS DEL PRÓXIMO MILENIO: LOS DERECHOS HUMANOS, ZÓCALO DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Antes de comenzar a hablar sobre Europa y la Comunidad Europea, quisiera referirme brevemente a la centralidad de la cuestión de los derechos humanos, una preocupación que ha guiado mi quehacer académico y profesional. Una preocupación a la que, bajo otra terminología y contexto cultural, no fue ajeno, en su permanente reivindicación del derecho y de la dignidad humana como expresión de la justicia, nuestro Santo Patrón, San Raimundo de Peñafort.

Vivimos una época en la que millones de seres humanos son víctimas de actitudes xenófobas, están sujetos a discriminación por causas de religión o de género, y son sometidos a ex-

clusión, tortura y tratamientos inhumanos o degradantes. Una época en la que millones de personas carecen de comida, vivienda, acceso al cuidado médico, trabajo, educación; una época en la que demasiados seres humanos viven en la pobreza extrema reducidos a la indigna condición de quienes carecen de todo.

Por otra parte, la multiplicación de conflictos internos, las luchas fratricidas, el colapso de algunos Estados ante la violencia interétnica, y los nacionalismos exacerbados y excluyentes, confirman la paradoja de una situación donde la globalización corre paralela, en muchos supuestos, con una radicalización de lo local, originando así una contradicción muchas veces trágica. La toma de conciencia cada vez más generalizada sobre el contenido de nuestra apuesta común, de la que depende la supervivencia de la humanidad –enfrentada a problemas globales como la destrucción suicida del medio ambiente, la creciente pobreza, el narcotráfico, el terrorismo internacional-, nos señala los múltiples hechos que en los diversos lugares del planeta atentan contra ella con un sectarismo y una brutalidad difícilmente imaginables.

Vivimos en una especie de *apartheid* a la que con tanto acierto se ha referido el Profesor Pureza, de la Universidad de Coimbra, al sostener que la humanidad está dividida en dos grandes sectores: el de aquéllos para quienes los derechos humanos son una realidad cotidiana, y el de aquellos otros para quienes son todavía un objetivo por el que luchar.

Por eso es tan necesario recordar en estos momentos, que la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos expresan y confirman las consecuencias éticas, políticas y jurídicas del nuevo principio constitucional que la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Estatuto del Consejo de Europa introdujeron en el orden internacional: el de la dignidad intrínseca del ser humano.

I. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL ACTUAL PANORAMA MUNDIAL

(A) LAS REALIZACIONES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Apoyado en este zócalo de ideas básicas quiero contemplar el proceso de la construcción europea que inició su andadura hace ya más de cincuenta años en el Congreso de La Haya de 1948, con diversas iniciativas ciudadanas y gubernamentales. Su objetivo principal fue restablecer y consolidar la paz en Europa, promoviendo en particular la reconciliación entre Francia y Alemania, que sería la base sobre la que incrementar el bienestar y la prosperidad de unos pueblos destrozados por la guerra.

Desde ese primer momento, comenzamos a hablar ya de una «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» con la visión de llegar algún día a una Unión Política Europea.

La Comunidad que nace de los tratados ha sido caracterizada con acierto como una “Comunidad de Derecho”, tributaria del principio de legalidad en igual medida que sus Estados miembros.

Se constituye así una Comunidad de naturaleza “sui generis” de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad y capacidad jurídicas, a la que los Estados deciden transferir parte de su soberanía, limitando en ámbitos restringidos sus derechos soberanos, y creando un ordenamiento jurídico propio, el Derecho Comunitario y singular, aplicable entre ellos, y también a los ciudadanos.

El Derecho Comunitario, bajo el vigoroso impulso de la Comisión y la doctrina jurisprudencial integradora del Tribunal de Luxemburgo, será un instrumento clave para avanzar en la construcción europea.

(a) El establecimiento del mercado interior

La gran originalidad del proceso reside sin duda en el método funcionalista diseñado bajo la inspiración de personalidades como Monnet, Schuman, De Gasperi o Madariaga, basado en un esquema de integración progresiva y sectorial que, comenzando por el carbón y por el acero, habría de ampliarse con posterioridad a la agricultura, el comercio o los transportes, mediante la institución, primero, de una unión aduanera, luego de un mercado común de mercancías y, por fin, de un gran mercado interior, donde se ha conseguido que circulen en plena libertad dentro del espacio comunitario no sólo las mercancías sino también los capitales, los servicios y las personas, desarrollando en paralelo cada vez más políticas comunes. Este proceso encuentra un refuerzo decisivo en 1993, con la instauración del mercado único, que hace realidad aquel mercado común, que parecía una quimera hace cuatro décadas y que hoy se halla en pleno funcionamiento.

Ha sido precisamente esa dinámica sin precedentes la que nos ha llevado a la realización del mercado único que ha permitido a Europa hacer frente a la mundialización, reforzando la capacidad de nuestras empresas mediante la liberalización de sectores como los transportes, las telecomunicaciones o la energía. Gracias a ella se ha podido proceder a una amplia privatización de grandes áreas de la economía de muchos países europeos que vivían permanentemente subsidiados por el Estado, con las correspondientes y negativas consecuencias de aumento del déficit público, del incremento de la deuda y de falta de competitividad, con sus secuelas sobre el crecimiento y el empleo.

(b) La Unión Económica y Monetaria

Con la puesta en marcha del plan de acción ideado por la Comisión para la aplicación práctica de todo el complejo mecanismo del

mercado interior en los Estados miembros, podemos decir que se alcanzó uno de los objetivos más importantes del proceso de integración, lo que a su vez permitió sentar las bases para acelerar la posibilidad de una Unión Monetaria.

La Unión Económica y Monetaria, que intuyó a principios de los años 70 Pierre Werner, Premio Príncipe de Asturias de la Cooperación Internacional en 1998, tuvo sus consecuencias más significativas al final de esa década con la creación del Sistema Monetario Europeo, impulsado por Valery Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt, que limitó los márgenes de fluctuación entre las monedas europeas.

A partir de los 90, tanto razones políticas derivadas de la caída del muro, como económicas, fruto del establecimiento del mercado interior, impulsaron la creación de la Unión Monetaria, decidida el 2 de mayo de 1998 por los Jefes de Estado y de Gobierno, y apoyada por once países miembros que iniciaron con ello a partir del 1 de enero de 1999 la fase final del espacio monetario europeo.

Este hecho de incalculables efectos económicos, en particular para la estabilidad de los tipos de cambio, está llamado a generar otras consecuencias que empiezan a apreciarse ya en tres áreas:

1º) La coordinación económica interna

Por una parte, es claro que las políticas económicas de la UEM deberán basarse cada vez más en el futuro en una estrecha coordinación entre los Estados miembros, en el contexto de un marco que permita intensificar la cooperación y mejorar la coordinación de las políticas económicas, consolidando con ello la Unión Económica y Monetaria.

Esa coordinación exige mecanismos de seguimiento y vigilancia del Pacto de Estabilidad y de las políticas estructurales en mercados de

bienes y servicios. Mecanismos destinados a durar, pues cuando se alcance el objetivo de la convergencia previsto en el Tratado, los países de la zona Euro deberán continuar rigiéndose por unos criterios de estabilidad macroeconómica, que reclamará que sometan periódicamente a las instituciones sus correspondientes programas de estabilidad.

2º) Hacia un pacto europeo por el empleo

Una segunda meta indisociable de toda estrategia de política económica es sin duda la creación de empleo, hoy objetivo primordial de los Estados miembros y de la Comisión Europea. Como ustedes recordarán, el Tratado de Amsterdam introduce por primera vez un título sobre el empleo a través del cual se pretende mejorar la acción concertada de los Estados con el establecimiento de planes nacionales y de líneas directrices establecidas a nivel comunitario, con el fin de identificar cuáles son los mecanismos más eficaces de cara a la consecución de este objetivo.

Por consiguiente, en dos áreas tan esenciales como la política económica y la política de empleo, se ha progresado extraordinariamente en estos últimos años y es evidente que con la entrada en vigor de la moneda única se ha introducido un factor federador de notables consecuencias políticas.

3º) Hacia una mayor coordinación de la fiscalidad

El nacimiento de la moneda única ha suscitado además un intenso debate sobre una posible integración en el ámbito de la fiscalidad.

Hay quienes sostienen que no puede haber una perfecta integración monetaria sin una armonización fiscal, mientras que otros son partidarios de una mera coordinación de las políticas fiscales nacionales, en

particular, en aquellos aspectos que tienen una incidencia sobre el funcionamiento del mercado interior.

En mi opinión, lo esencial no es tanto la armonización, considerada como un fin en sí misma, sino su utilización como medio para:

- luchar contra la competencia desleal en materia fiscal,
- evitar las distorsiones en el mercado interior, resultantes de las excepciones fiscales,
- y limitar las pérdidas excesivas de ingresos fiscales en los presupuestos nacionales como consecuencia de las diferencias legislativas entre los Estados.

En estos momentos, la Unión Europea está desarrollando un Código de conducta fiscal, en virtud del cual los Estados miembros por voluntad propia identifican los casos de competencia fiscal desleal en sus legislaciones nacionales, y proponen las medidas necesarias para eliminarlos progresivamente.

Creo que aquí hay una gran tarea por hacer en la perspectiva de una integración cada vez más estrecha de las economías de los Estados miembros.

(c) La cohesión económica y social

Hasta ahora, me he venido refiriendo a dos de los grandes pilares de la construcción europea.

Hay un tercer componente que no puedo dejar de mencionar, ya que constituye un puntal básico sin el que no se puede entender el desarrollo del propósito inicial de la Comunidad de lograr una unión

cada vez más estrecha entre los pueblos europeos: me refiero a la cohesión económica y social.

Y para ser muy claro diré, que, aunque su espíritu figure ya en el Tratado de Roma, fue sobre todo el Acta Única de 1986, la que consagró este principio específicamente europeo que fue confirmado después en Maastricht, que además instituyó el Fondo de Cohesión, para los países que tuvieron un PIB inferior al 90% de la media comunitaria. A partir de Maastricht, paso a paso, el principio de cohesión ha ido integrándose en el régimen comunitario con plena aquiescencia de los Estados.

Bajo el impulso de la Comisión presidida por Jacques Delors se adoptaron dos decisiones trascendentales: se decidió primero doblar la dotación presupuestaria de los fondos estructurales en 1993 respecto a la de 1987, y de nuevo, en el Consejo de Edimburgo, se duplicaron los fondos para el período 1994-99.

Sin ese acuerdo básico entre los países que promovían el gran mercado interior y los Estados que reclamaban un mayor esfuerzo de solidaridad, hoy tendríamos probablemente una Comunidad más cercana a una unión intergubernamental y más lejana de una unión política. Como ha afirmado David Allen “el sistema económico europeo, podría posiblemente sobrevivir sin los efectos redistributivos de la política estructural. Pero lo que no sobreviviría sería el proyecto político de la Unión”.

Además, la política de cohesión ha tenido efectos económicos importantes: entre 1986 y 1996 la renta de los países de la cohesión ha pasado de ser el 65% de la media comunitaria al 75%. En ciertos casos el crecimiento ha sido espectacular, y para dar un solo ejemplo, citaré a Irlanda, que ha logrado pasar en este período del 64% a casi el 90% de la renta comunitaria.

Pero la solidaridad de la Unión no se limita únicamente a los Estados. La política de fondos estructurales también persigue reducir las diferencias de renta entre las regiones comunitarias concentrando el esfuerzo financiero en las más desfavorecidas.

Finalmente, considero que los acuerdos del Consejo Europeo de Berlín de junio de 1999 van a permitir a la Unión Europea disponer de recursos para hacer frente a las exigencias de la ampliación sin reducir el esfuerzo de solidaridad interna que será necesario durante el período 2000-2006.

(B) LOS DESAFÍOS DE LA EUROPA DEL SIGLO XXI: AMPLIACIÓN Y REFORMA INSTITUCIONAL

(a) La ampliación

La futura ampliación de la Unión Europea hacia los países de la Europa Central y Oriental más Chipre y Malta, constituye, se ha dicho muchas veces, un reto histórico que no tiene precedentes en la historia de la construcción europea.

A diferencia de las ampliaciones anteriores de la Comunidad que fueron mucho más limitadas en cuanto al número de países candidatos, y mucho más localizadas geográficamente, la próxima ampliación de la Unión tiene un alcance y unas proporciones radicalmente diferentes.

En esta ocasión, Europa tiene ante sí la posibilidad histórica de lograr por primera vez, a través de vías y modos pacíficos, la unificación del Continente, asociando estrechamente a los países europeos en torno a un mismo proyecto político, económico y social, pero es evidente que un acontecimiento de esta magnitud suscita múltiples interrogantes.

Comenzaré haciendo dos preguntas:

1. ¿Qué voluntad política real existe hoy por parte de gobiernos y parlamentarios y qué grado de aceptación por parte de los ciudadanos, para ampliar la UE a los Estados que esperan integrarse y a los otros que pudieran solicitar su incorporación en el futuro?

2. ¿Será posible realizar la ampliación en una Europa cada vez más diversa, más heterogénea y más numerosa conservando el nivel de ambición de sus orígenes sin introducir grandes cambios institucionales y sin resolver previamente cuestiones básicas del funcionamiento de la Unión? Creo sinceramente que de nuestra capacidad para responder con convicción a estas dos preguntas, dependerá el éxito de esta trascendental operación.

No debemos olvidar que la ampliación responde a una triple exigencia:

- se trata en primer lugar de una obligación moral, la de acoger en la Unión a estos países que, una vez recuperada la libertad y la democracia, desean adherirse a nuestra comunidad de valores de paz y de prosperidad.
- por otra parte, es indudable que desde un punto de vista económico la ampliación tendrá efectos positivos, tanto para los quince países miembros, a los que facilitará el acceso a nuevos mercados y les ofrecerá nuevas oportunidades para sus empresas, como para los nuevos Estados miembros, que podrán beneficiarse del desarrollo económico ligado a las políticas comunitarias.
- por último, la ampliación deberá consolidar políticamente la estabilidad y la paz en nuestro continente, vinculando firmemente los países candidatos a las estructuras de la Unión.

Sin embargo, nadie puede pretender que la ampliación será un proceso fácil que podrá desarrollarse sin problemas.

Nos encontramos ante un proceso complejo que reclamará presumiblemente bastante tiempo para su realización. Y que nos plantea ya tres problemas a los que debemos dar respuesta:

- cómo acomodar las estructuras jurídicas y administrativas de los países candidatos para hacer factible su integración en la Unión;
- cuál será el coste de la ampliación y cómo podremos financiarlo;
- qué transformaciones constitucionales de la Unión serán necesarias y cómo deberán acometerse.

1. Las condiciones para la adhesión de los países candidatos

La adhesión de un Estado a la Unión Europea supone la aceptación de determinados criterios políticos y económicos, y la capacidad para aplicar el acervo comunitario, tal y como se definieron en el Consejo Europeo de Copenhague. Los criterios políticos significan el respeto de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de Derecho. Los criterios económicos se refieren a la necesidad de disponer de una economía de mercado en la que se garantice la libertad de empresa.

Todo Estado que se adhiere a la Unión Europea debe además hacer suyo sin reserva alguna el acervo comunitario, que es nuestro patrimonio común. Aceptarlo sin reservas quiere decir comprometerse a incorporar en plenitud todas las realizaciones del proyecto europeo.

No debemos caer en la tentación de reducir o limitar el acervo a ciertos aspectos o sectores con el fin de hacer más fácil la ampliación.

Los países candidatos deben saber desde el primer día que adquieren un compromiso firme con un proyecto político y económico, que les exigirá una extraordinaria constancia en el esfuerzo y una determinación clara. Si no fuera así, estaríamos transmitiendo un mensaje equivocado y ofreceríamos a los nuevos Estados un proyecto europeo disminuido.

Pero no basta con aceptar el acervo, mucho más importante es la adaptación de las estructuras jurídicas y administrativas de cada país candidato para poder cumplirlo.

Es ésta una cuestión que me preocupa extraordinariamente. Se necesita acometer una ingente tarea para cambiar profundamente unas administraciones basadas en una concepción intervencionista del Estado tanto en la economía como en la vida de los ciudadanos. Es imprescindible igualmente acometer las reformas necesarias para garantizar la independencia de jueces y magistrados y el respeto del Estado de Derecho.

Por último, la formación de funcionarios y la modernización de la administración de estos países es también una cuestión capital.

2. El segundo problema que queremos evocar es el coste de la ampliación.

El coste de la ampliación de la Unión Europea y en definitiva el marco financiero de la Unión para el período 2000-2006 representa un esfuerzo significativo al que quiso responder el Consejo Europeo de Berlín asignando los recursos presupuestarios que le han parecido necesarios, si bien es de lamentar que redujera la propuesta inicial de la Comisión Europea. El tiempo nos dirá si éstos son suficientes, o si por el contrario, será preciso revisar las perspectivas financieras.

Pero por encima de las cifras, la dimensión fundamental a mi juicio es la de la solidaridad. Pues si hay una palabra que caracteriza los logros de la construcción europea a lo largo de las últimas décadas, es el principio de solidaridad: solidaridad entre los Estados, entre las regiones, y entre los ciudadanos de la Unión. Solidaridad también hacia los países candidatos. Y todo ello, en el marco de un sistema presupuestario justo y equilibrado.

(b) La reforma institucional

Acometer sin dilación la reforma institucional de la Unión es indispensable para poder estar en condiciones de proceder con éxito a la ampliación.

El Tratado de Amsterdam, a pesar de que supone un progreso en determinados aspectos (aumento de poderes del Parlamento, reforzamiento de las facultades del Presidente de la Comisión, mejoras técnicas en política exterior y en asuntos de justicia e interior) da, sin embargo, una respuesta insuficiente desde el punto de vista institucional a las necesidades que nos plantea la ampliación.

Amsterdam ha dejado pendientes tres temas, que forman el denominado “triángulo institucional”:

- la reducción del número de Comisarios a uno por Estado,
- la reponderación de votos en el Consejo,
- la extensión de la mayoría cualificada para mejorar el proceso de toma de decisiones de las instituciones.

Sin embargo, más allá de estas cuestiones técnicas, hay que pensar en la forma de acercar la Unión a los ciudadanos, reforzando su legitimidad democrática dentro del respeto del principio de subsidiariedad.

Este principio permite que las decisiones se adopten al nivel que resulte más eficaz. Creo que la subsidiariedad no debe en ningún momento ser una excusa para proceder a una renacionalización de políticas comunitarias ni para reducir los poderes de las instituciones. El principio de subsidiariedad bien entendido, puede implicar también más Europa en determinadas materias que preocupan a los ciudadanos (política exterior, sanidad, consumidores, medio ambiente, justicia y asuntos de interior).

Por último, la ampliación no debe en ningún caso servir de pretexto para debilitar el método comunitario. Es fundamental preservar el esquema institucional que ha hecho posible el mercado interior, la moneda única, y la puesta en marcha de las políticas comunitarias.

II. HACIA UN PROYECTO CONSTITUCIONAL PARA EUROPA

A lo largo de mi exposición, he intentado hacer un rápido recorrido por la situación internacional actual de cara al próximo milenio, con una especial consideración sobre la evolución de la Unión Europea, formulando también algunas propuestas de futuro.

Nadie duda ya de la eficacia de la función de las instituciones de la Unión Europea. Los objetivos de la integración se han ido alcanzando uno tras otro. El método funcionalista ha dado sus resultados: el mercado interior funciona, el EURO es ya una realidad y en muy breve plazo será algo tangible para todos los ciudadanos.

La ampliación es un proyecto cuya única variable en estos momentos es sólo el tiempo, puesto que nadie cuestiona que se realizará. La solidaridad es un pilar que ha sido confirmado e incluso reforzado.

Europa afianza su presencia en el comercio internacional y define con claridad su posición en el nuevo marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio. La nueva ronda abierta en Seattle constituye un nuevo desafío para los intereses comerciales europeos. Hace falta mejorar nuestra capacidad de negociación extendiendo la competencia comunitaria a sectores como medio ambiente, protección de los consumidores y normas sociales básicas.

El empleo, como hemos visto, se ha convertido en uno de los ejes principales de la acción de la Unión, y se están logrando resultados extraordinariamente esperanzadores. La cooperación en materia de asilo e inmigración, el tránsito por las fronteras exteriores, la colaboración en materia aduanera, penal, civil y policial, en definitiva, el establecimiento en Europa de un espacio de libertad, seguridad y justicia, ha cobrado una especial relevancia tras el impulso del último Consejo Europeo de Tampere.

Sin embargo, yo me pregunto ¿Significa esto que estamos acercándonos a nuestra verdadera meta que es la integración europea?. O dicho de otro modo:

1) ¿Qué queremos hacer juntos los europeos?

2) ¿Cuál es nuestro nivel de ambición? ¿Queremos replantear el proyecto europeo disminuyendo nuestras aspiraciones y optar por el más pequeño denominador común? ¿O deseamos por el contrario continuar avanzando en la dirección de una unión cada vez mas estrecha entre los pueblos de Europa como nos lo marca el propio Tratado? ¿No sería esta la vía a la que nos debería conducir la moneda única?

3) ¿Qué pensamos sobre el ejercicio de nuevas competencias? ¿Queremos revisar el método de integración estableciendo una lista clara

de competencias en los distintos niveles de toma de decisión (a nivel europeo, a nivel del Estado, de la región, o incluso a nivel local) o deseamos continuar con nuestro método de integración por objetivos con la cláusula habilitadora del artículo 308, que nos permite ganar posiciones sólo cuando la construcción europea así lo exige?

4) ¿Podemos hablar realmente de un único modelo de integración plenamente aceptado y compartido por todos, o cabe contemplar la posibilidad de que exista una diversidad de objetivos?

Pero en tal caso, ¿pueden las instancias comunitarias que nos son comunes a todos, cumplir distintos cometidos, ejercitar funciones y apuntar a metas diversas? ¿de qué forma y con qué modificaciones?

5) ¿Estamos todos de acuerdo en continuar poniendo en común nuestra soberanía en nuevas materias, o ha llegado el momento de constatar que el modelo está cerrado? ¿Debemos decidir que hemos alcanzado nuestras metas, y a partir de ahora nos concentramos en la gestión de lo existente, porque pensamos que no se debe progresar más, o quedan todavía cosas por hacer, cotas por conquistar? Y en ese caso, ¿cuáles?

6) ¿Cuál debe ser el papel de una institución como la Comisión Europea en el futuro? ¿Debe continuar siendo el motor de la integración a través del derecho de iniciativa o debe concentrarse más en la gestión?

7) La reciente propuesta de la Comisión Europea en relación con la ampliación y con Turquía plantea frontalmente el tema de los límites geográficos de Europa. ¿Dónde se sitúan estos?

Creo que ha llegado el tiempo de debatir seriamente y en profundidad de estas cuestiones. Creo que ha llegado la hora de plantear claramente cuáles son las opciones, las alternativas y las posibilidades que

se abren ante nosotros. Creo que ha llegado también el momento de recabar sin ningún tipo de ambigüedad la opinión de nuestros ciudadanos. Es mucho lo que está en juego. Estamos en definitiva hablando de diseñar el modelo de la Europa que queremos para afrontar los retos del siglo XXI. Creo que todos tenemos la obligación de aportar nuestra contribución a esta reflexión.

Asistimos precisamente en estos momentos a un intenso debate en torno al futuro diseño institucional de nuestro continente. El Movimiento Europeo a través de su nuevo Presidente José María Gil Robles, aboga por la urgencia de establecer un nuevo pacto fundador de inspiración federal. El Presidente de la República Federal de Alemania recientemente invitaba a los países de la Unión Europea a crear una Federación de Estados-Nación y a dotarse de una Constitución «sucinta y comprensible».

Otros hablan de una «Unión federal» que en el futuro podría superar los 30 Estados miembros. El Parlamento Europeo en su resolución al informe Dimitrakopoulos, postula por el lanzamiento de un proceso de constitucionalización que pase por la simplificación y racionalización de los tratados, haciéndoles inteligibles para los ciudadanos.

En este respecto, en su informe para la Comisión Europea, el Grupo de Sabios presidido por Jean Luc Dehaene, propuso dividir los tratados en 2 partes:

- una parte fundamental que incluiría los principios y objetivos de la Unión Europea con el marco institucional, cuya modificación exigiría una Conferencia Intergubernamental y la ratificación por cada Estado miembro;
- y una segunda parte que recogería las demás disposiciones o políticas específicas de la Unión que podrían modificarse por

unanimidad o mayoría cualificada, con el consentimiento del Parlamento Europeo.

La Comisión Europea, por su parte, ha evitado el debate entre los partidarios de una Europa federal y los que defienden las tesis intergubernamentales, y ha propuesto lanzar una reforma institucional ambiciosa para la Europa del tercer milenio.

La Unión Europea no sólo no podrá hacer frente a los desafíos del tercer milenio, sino que ni siquiera será viable si la próxima reforma institucional se circunscribe a los aspectos técnicos y puntuales que no pudieron cerrarse satisfactoriamente en Amsterdam por falta de acuerdo entre los Estados.

Hace falta una mayor ambición. Las estructuras institucionales de los años cincuenta creadas para una Comunidad de 6 Estados miembros, son ya hoy insuficientes y se verán con toda seguridad desbordadas en una Unión que en el futuro contará con 25, 30 ó más miembros.

La ampliación es, por otra parte, como hemos visto, un imperativo. Esa misión histórica y política sin precedentes, no puede ni debe demorarse, ni mucho menos podemos escudarnos en las insuficiencias institucionales, para aplazarla.

Dicha reforma institucional debe en primer lugar, inspirarse en un proyecto ético para Europa. Un proyecto en cuya base se encuentre como he dicho y repetido el humanismo, el respeto de los derechos fundamentales y la idea de solidaridad, que son inherentes a la propia esencia de la construcción europea.

La redacción de una Carta de Derechos Fundamentales en la que participen los Parlamentos nacionales me parece completamente necesari-

ria. El proceso ha sido lanzado, y debe desembocar en un texto que deberá incluirse en el futuro cuerpo constitucional de la Unión.

Y creo sinceramente que ha llegado el momento de promover un pacto constitucional para Europa. Europa no puede continuar convocando Conferencias Intergubernamentales cada 3 ó 4 años que concluyan con reformas parciales e insuficientes en aspectos puntuales, con la remisión de las cuestiones de fondo a un futuro incierto y que se traducen en nuevos textos y modificaciones de los tratados, que hoy son muchas veces ilegibles para los ciudadanos.

Ha llegado el momento de afrontar con convicción la constitucionalización de la Unión, unificando los tratados en un texto único que sea claro, inteligible y accesible a los ciudadanos y en el que se consagren:

- en una parte constitucional, los objetivos de la Unión, los derechos fundamentales y las disposiciones relativas a las instituciones,
- y en una segunda parte, las políticas de la Unión.

Sólo desde esa premisa, podemos verdaderamente hacer realidad esa aspiración de acercar Europa a los ciudadanos, para que éstos puedan adherirse con convicción, y por qué no decirlo, con entusiasmo, al proyecto europeo.

Sin embargo eso, por sí sólo, no basta. Yo propongo además en cuanto al fondo, una reforma institucional ambiciosa que se articularía en torno a los postulados siguientes:

(1) La necesidad de rediseñar el equilibrio entre los Estados miembros y entre las instituciones.

(2) Una mayor eficacia en la toma de decisiones.

(3) La exigencia fundamental de preservar el marco institucional único, con los mecanismos de flexibilidad necesarios, para hacer posible que prosiga el proceso de integración.

(4) Poner en marcha una reforma en profundidad que afecte a todas las instituciones, y órganos de la Unión.

(5) Dotar de personalidad jurídica a la Unión Europea.

(6) Conferir a la Unión la capacidad suficiente para desarrollar una acción eficaz en tres áreas que serán claves para el futuro:

- la política de seguridad,
- la defensa,
- y las cuestiones relativas a seguridad y justicia en el interior de la Unión.

Me van a permitir que, a continuación, desarrolle brevemente estas ideas:

I. En primer lugar, toda reforma de las instituciones debe garantizar el equilibrio entre los Estados y el equilibrio entre las instituciones.

Este equilibrio ha sido básico en el desarrollo de todo nuestro proceso de integración.

En sus inicios, en la Comunidad de seis miembros, el esquema era muy simple: tres países grandes más poblados y tres países con menos

población. La ponderación de votos en el Consejo reflejaba esa realidad. Ese equilibrio se ha visto alterado, sin embargo, por las sucesivas adhesiones, que han suscitado como respuesta institucional una simple y mecánica transposición del esquema inicial. Lo que ha tenido como consecuencia que al resultar favorecidos los países menos poblados en su representación en votos en el Consejo, se hayan producido ciertas anomalías en el sentido de que las decisiones no siempre reflejan, en la proporción que sería deseable, a la mayoría de la población.

Debemos orientarnos pues hacia una nueva configuración del equilibrio entre Estados miembros. Es verdad que todos son iguales y tienen los mismos derechos, pero ello no es incompatible con la idea de una reponderación que refleje mejor la voluntad mayoritaria de los ciudadanos en la toma de decisiones. Éstas deben traducir más adecuadamente la realidad de Estados, que tienen un peso demográfico distinto.

Consideración particularmente importante en vísperas de una ampliación a un número más importante de países, en su mayoría con escasa población, lo que puede agravar los problemas existentes en la actualidad. Es preciso, pues, rediseñar ese equilibrio para conseguir una mejor expresión de la democracia, y en definitiva, una mayor legitimidad de las decisiones de la Unión.

Amsterdam en su protocolo institucional indica claramente cuál es la vía a seguir en este punto. Los países que hasta la fecha tienen dos Comisarios cederían uno, procediéndose en el Consejo bien a una reponderación o a un sistema de doble mayoría. Además, se debería tener en cuenta la situación particular de España de acuerdo con lo convenido en el propio Tratado.

Por otra parte, desde el punto de vista institucional, Europa necesita instituciones fuertes e independientes que aseguren la defensa del

interés común y que mantengan el impulso del desarrollo de la Unión. En ellas debe quedar garantizada la dimensión supranacional (Comisión y Tribunal de Justicia), junto a las instituciones que encarnan el poder legislativo y en las que los Estados y los ciudadanos europeos se hallan representados (Consejo y Parlamento Europeo).

La Comisión debe ejercer en exclusiva el derecho de iniciativa que es la piedra angular de todo el proceso de integración, interpretando y defendiendo con firmeza el interés general, y al propio tiempo controlando la aplicación del Derecho comunitario. En ningún caso, la Comisión puede quedar subordinada ni convertida en una mera secretaría del Consejo, ni tampoco debe verse desde el punto de vista institucional disminuida en el ejercicio de sus competencias por el Parlamento Europeo, que tiene obligación de respetar el principio de autonomía institucional que se consagra en el Tratado.

Ahora bien, la voluntad de conservar las plenas competencias actuales de la Comisión Europea, expresión de la supranacionalidad que le atribuyen los tratados, no impide que en el futuro haya menos Comisarios que Estados miembros, lo que es compatible con el reforzamiento de los poderes del Presidente y su aprobación por el Parlamento Europeo y redundará ciertamente en una mayor eficacia y en el pleno ejercicio de la colegialidad, que es otro principio básico de esta Institución. Esta propuesta me parece más eficaz que mantener un comisario por Estado miembro, como prueba el precedente de una solución similar en el caso del Banco Central Europeo.

Otra cuestión que quisiera mencionar es la posibilidad de que la Comisión responda políticamente no sólo ante el Parlamento Europeo sino también ante el Consejo Europeo. La institución de esa doble responsabilidad, me parece coherente con el hecho de que el Presidente y

los miembros de la Comisión sean nombrados por los Gobiernos de los Estados miembros y aprobados por el Parlamento Europeo. Lo que otorga una gran coherencia a que la Comisión asuma esa doble responsabilidad en el plano institucional.

En cuanto al Parlamento Europeo, que encarna el poder legislativo, deberá en el futuro pronunciarse en codecisión en todas las materias de naturaleza legislativa. Me parece positivo que en la perspectiva de la ampliación se fije un cifra máxima del número de parlamentarios. También considero que deberá seguir aumentando, como ha sucedido hasta ahora, el control de la Comisión; sin embargo, este control democrático debe ejercerse con responsabilidad en interés de la Unión. No ha sido este siempre el caso y me preocupa que algunos partidos políticos utilicen la plataforma que les brinda el Parlamento Europeo para librar batallas nacionales, sin atender su objetivo básico de contribuir a la construcción europea.

II. En segundo lugar, es preciso garantizar la eficacia en el proceso de toma de decisiones.

En la perspectiva de la ampliación, con veinte o más Estados miembros, decidir por unanimidad es prácticamente imposible, y conduciría a la parálisis de la Unión.

Ya en la situación actual, el mantenimiento de la regla de la unanimidad para determinadas políticas comunitarias dificulta considerablemente la toma de decisiones, retrasa la acción de la Unión, y es además fuente permanente de frustración.

Soy partidario, por tanto, de reformar las reglas para las votaciones en el Consejo, haciendo de la mayoría cualificada la regla general

para la toma de decisiones y reservando la unanimidad para aquellas cuestiones más sensibles como son los temas institucionales, los recursos propios, la política de cohesión y en definitiva aquellas áreas que constituyen los pilares básicos de la Unión y que no deben quedar sometidas al juego de las mayorías.

También propugno la posibilidad de introducir una mayoría supercualificada en aquellas áreas donde pueda haber una natural sensibilidad de los Estados, como la política social o incluso la política fiscal, pero pienso que la integración europea a medida que se vaya desarrollando exigirá el abandono de la unanimidad también en estos ámbitos.

Por último, personalmente no estoy de acuerdo con la idea propuesta por el Grupo DEHAENE consistente en dividir el Tratado en dos partes (una parte general y otra relativa a las políticas comunitarias) para facilitar la modificación de esta segunda parte sin ratificación por los Parlamentos nacionales, ya que entiendo que asistiríamos a una profunda mutación institucional, que me parece contraproducente quebrando el principio de seguridad jurídica y desde luego, dificultando aún más, la comprensión de los ciudadanos en relación con textos que perderían su valor constitucional y estarían expuestos a un cambio más o menos permanente sin la necesaria estabilidad.

III. La Unión Europea debe disponer de un marco institucional único que es preciso asegurar, sin que ello sea incompatible con la necesaria flexibilidad.

Creo personalmente que el mecanismo de cooperaciones reforzadas que instituye el Tratado de Amsterdam es excesivamente burocrático y no es la solución institucional para los problemas que planteará la evolución futura de la Unión.

Pero también debemos rechazar toda fórmula de una "Europa a la carta" por los riesgos que comporta para el acervo comunitario y para la unidad de nuestras instituciones.

Por el contrario cabe defender, y yo así lo he hecho, la idea de una Europa que a medida que aumenta en su complejidad y su heterogeneidad debe basar su desarrollo en ritmos de integración diferenciados. Pues si por una parte es fundamental que todos los Estados miembros compartan los mismos objetivos de integración y mantengan la coherencia del proceso, por otra, éste debe ser ampliamente flexible y estar abierto en permanencia a quienes deseando alcanzar esos objetivos no puedan en un determinado momento estar en condiciones de conseguirlos.

IV. Considero que hay que poner en marcha una reforma en profundidad que afecte a todas las instituciones y órganos de la Unión Europea.

El Consejo de Ministros deberá en la perspectiva de la ampliación, reducir el número de sus formaciones, revisar sus métodos de trabajo, mejorar su funcionamiento e introducir más transparencia en sus deliberaciones.

El Parlamento Europeo también deberá revisar sus métodos de trabajo. La idea de establecer un estatuto de los partidos políticos a nivel europeo, que facilite la participación política de los ciudadanos, no puede ser más necesaria y urgente.

En cuanto a la Comisión, la reciente crisis institucional exige una reforma hecha con profundidad y rigor de sus estructuras internas, en particular, en lo que a la gestión se refiere. Hay que racionalizar los servicios, modernizar su funcionamiento, y en definitiva hacer más transparente su organización interna.

El Tribunal de Justicia también debe ser reformado de acuerdo con las propias sugerencias que dicha institución ha formulado, para lograr

una plena eficacia en la tarea de administrar justicia en una Europa ampliada.

Esta reforma, como vemos, debe afectar a todas las instituciones y órganos de la Unión si queremos estar en condiciones de afrontar de verdad los retos del siglo que va a comenzar.

V. Hay que dotar de personalidad jurídica a la Unión Europea, ya que desde el punto de vista internacional la visibilidad y el poder de negociación de la Unión estarán limitados en la medida en que ésta carezca de una personalidad propia y en consecuencia pueda ostentar una capacidad jurídica realmente adecuada al ejercicio de sus funciones y al cumplimiento de sus misiones.

VI. Por último, la Unión Europea deberá en el futuro actuar eficazmente en tres áreas de una extraordinaria trascendencia:

- La Política Exterior de Seguridad Común.
- La defensa.
- Los asuntos de justicia e interior.

(1) La política exterior y de seguridad común debe regirse por los valores europeos de paz y de protección de los derechos humanos y ser capaz de gestionar las crisis con realismo y resultados positivos.

Más allá de su importancia humanitaria, en la era de la globalización, los derechos humanos tienen también una incidencia política y económica. Es algo que hemos podido observar claramente en la crisis asiática. La seguridad de las inversiones y los llamados mercados emergentes sólo pueden existir si se respetan las reglas ecológicas y los derechos fundamentales, y lo que es inadmisibile es la vulneración de estos derechos.

No olvidemos que el mercado libre sólo puede durar y expandirse si echa raíces en una cultura de libertad de la que los derechos fundamentales, la separación de poderes, el imperio de la ley, los partidos políticos, los sindicatos libres, una prensa independiente y un público crítico sean los soportes esenciales.

A pesar de los progresos indudables del Tratado de Amsterdam que se han traducido en la designación de un máximo responsable para la Política Exterior de la Unión, que precisamente ha comenzado sus funciones hace escasamente unos meses, para mí la clave de una gestión de crisis eficaz, y al mismo tiempo preventiva y operativa, de las crisis intraeuropeas o internacionales reside en que las decisiones se adopten por mayoría y en que se mantenga una unidad de representación en el exterior, en concreto en las instituciones financieras internacionales y en las Naciones Unidas.

(2) Para hacer realidad una política exterior y de seguridad común se necesita una identidad europea de seguridad y defensa.

En los últimos tiempos hemos visto emerger en los asuntos internacionales una tendencia hacia el unilateralismo y un alejamiento del multilateralismo que deben contarrestarse energicamente.

En las Naciones Unidas esta tendencia ha tenido ya consecuencias muy negativas que han suscitado notable preocupación, pues como todos sabemos, el mantenimiento global de la paz requiere legitimación a través de las organizaciones multilaterales. Pero esto no cabe sin unos actores políticos con voluntad y peso suficiente para intervenir en la configuración del sistema político internacional dotándolo de un ordenamiento pacífico, basado en el Derecho internacional y procediendo de forma multilateral en colaboración con otros socios y, muy especialmente con los Estados Unidos.

La defensa colectiva es un ámbito en el que la OTAN deberá continuar desempeñando un papel capital. Lo que no quiere decir que la Unión Europea no deba también desarrollar su propia capacidad de gestión y de intervención directa en las crisis militares cuando la Unión juzgue que es necesario actuar y cuando los aliados norteamericanos prefieran no participar.

Para ello, es imprescindible que Europa promueva una política eficaz en materia de armamento, que permita a su industria disponer de una masa crítica suficiente para asumir esta trascendental función, evitando el riesgo de una dependencia exterior.

Tras la creación del mercado interior y la unión económica y monetaria, la creación de una identidad europea de seguridad y defensa es el objetivo fundamental para la evolución ulterior de la Unión Europea.

(3) En los apartados de justicia e interior, el Tratado de Amsterdam fija como objetivo un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Hay que llevar este objetivo a la realidad paso a paso. El Consejo Europeo extraordinario de Tampere ha permitido no sólo hacer un balance de lo realizado sino, sobre todo, fijar las directrices futuras. Se abre ante nosotros un amplio escenario que podría compararse con el reto del establecimiento del mercado interior, en el que nuestra gran tarea debe ser hacer realidad la Europa de la libertad, de la seguridad y de la justicia. Una Europa que dé los pasos suficientes para que nuestros ciudadanos se encuentren seguros en el interior de las fronteras de nuestro continente, sin merma alguna del libre ejercicio de sus derechos y libertades.

Esta acción deberá desarrollarse de cara a una política de asilo y emigración común en el marco de la Unión, un auténtico espacio europeo de justicia que incluya un mejor acceso a la Justicia, el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, una mayor convergencia del Derecho civil; y por último una lucha común a nivel de la Unión contra la delincuencia organizada, el blanqueo de capitales y el narcotráfico, fenómenos que por su dimensión transnacional rebasan las fronteras de cada Estado miembro.

CONCLUSIÓN

La Europa de la integración tiene que esforzarse por encontrar soluciones a los problemas de la Europa del pasado: la Europa de los nacionalismos y de la guerra.

Nosotros, como defensores de una determinada idea de Europa, no debemos dejar la menor oportunidad de futuro a esa Europa del pasado, pues sería una gran desgracia para nuestro continente.

La Europa a la que estamos dispuestos a dedicar todos nuestros esfuerzos es una Europa arraigada en el respeto y la salvaguardia de la dignidad de la persona humana, en el reconocimiento del hecho diferencial de los diversos pueblos de Europa y fiel a su vocación universal, ya que solo así será posible resolver de forma pacífica las contradicciones de nuestro continente y, al mismo tiempo, convertir a la Unión Europea en una entidad capaz de formular políticas en un mundo en profunda transformación. Una Europa que necesita consolidar una auténtica y genuina ciudadanía europea que amplíe el derecho de consulta a los ciudadanos.

Una Europa que necesita de un proceso constitucionalizador de su Unión Política como condición inexcusable para su consolidación y desarrollo. Para que el espacio público europeo, como cualquier otro espacio público, pueda cumplir la función que le corresponde en la vida democrática, necesita de un encuadramiento básico que lo regule y legitime. Y ese marco mayor y central, del que tiene que dotarse toda comunidad política, es el que, a su vez, funda y hace posible la acción ciudadana. A mi juicio el problema que representa la existencia actual de los Estados-nación para el avance de la construcción europea deriva menos de la persistente reivindicación que hacen de su soberanía, hoy muy debilitada por el conjunto de factores que todos conocemos, que de

nuestra incapacidad para pensar y sobre todo de nuestra imposibilidad para ejercitar la democracia fuera del cuadro institucional del Estado-nación.

De aquí la urgencia imperativa de dotarnos de unos principios constitucionales europeos y de inscribirlos en la práctica de las sociedades europeas donde tienen que ser el contenido y la materia de nuestro patriotismo europeo. El tronco histórico de Europa, tan lleno de conflictos y guerras, sólo puede ser zócalo de una identidad política común si se transmuta en un proyecto constitucionalizador, que desde la diversidad actual y los antagonismos pasados, postule una nueva realidad colectiva tendida hacia el futuro, pero que a partir de ese momento se convierta en el bien común de los europeos. No se les escapará la afinidad de esta opción con el patriotismo constitucional –Verfassungspatriotismus- que ha elaborado el último Habermas, y con la concepción orteguiana de nación. En definitiva de lo que se trata es de la reivindicación de un futuro específicamente europeo desde el quicio de la historia de Europa, o sea de la vestidura institucional de un proyecto europeo de vida en común.

Muchas gracias.